La redevance incitative, facteurs de réussite, risques d'échec : l'expérience de Besançon

Eric ALAUZET
Vice-Président en charge de la gestion des déchets

Sylvain JOLESSE
Directeur adjoint du Département Gestion des Déchets
Tél. : 03 81 41 55 75 – sylvain.jolesse@wanadoo.fr

Communauté d'Agglomération du Grand Besançon
4, rue Gabriel Plançon – 25043 Besançon

1 - Moderniser la gestion des déchets

Les années 90 ont vu l'apparition d'un certain nombre de prescriptions environnementales qui ont conduit à des investissements importants en matière de gestion des déchets, notamment dans le but de limiter les pollutions et le gaspillage de matières et d'énergie.

Au cours de ces années également ont émergé également la notion de « responsabilité élargie du producteur » et le principe « pollueur-payeur ».

Enfin, c'est à la fin de cette période qu'a été promulguée la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale qui a conduit la Ville de Besançon au transfert de la compétence traitement et de l'UIOM à un syndicat intercommunal.

C'est dans ce contexte, illustré par deux questions locales particulièrement aiguës, que la Ville de Besançon a été amenée à s'interroger fortement sur le mode de financement de l'élimination des déchets produits sur son territoire.

1.a - Modernisation de l'usine d'incinération

A la fin des années 90, se profilait une très coûteuse mise aux normes environnementales de l'usine d'incinération :

- arrêt des deux plus anciennes des trois lignes existantes (- 2x3 T/h),
- mise au norme de la ligne 3 (4 T/h),
- construction d'une nouvelle ligne (+ 7 T/h pour maintenir la capacité d'incinération).

La dépense prévisionnelle de modernisation et de mise aux normes de l'usine d'incinération était conséquente : 140 MF.

La ressource financière du service à l'époque (la taxe et la redevance spéciale) ne pouvait en l'état faire face. Il aurait fallu faire appel au budget principal, c'est-à-dire à l'impôt (TF, TH et surtout TP[13]).

Un relèvement de 9% devait être envisagé immédiatement, avec une répartition équilibrée entre TFNB, TFB[14], TH (59 %) et TP (41 %).

[13] TF : taxe foncière, TH : taxe d'habitation, TP : taxe professionnelle

Dans cette hypothèse, les assujettis à la TP, qui ne représentent que 5% des contribuables auraient supporté 41 % du coût de la gestion des déchets alors même que les entreprises contributrices à la TP ne peuvent pas (ou guère) bénéficier du service public d'élimination des déchets puisque une grande partie des déchets qu'elles produisent n'est pas assimilable à des déchets ménagers.

1.b - Développement de l'intercommunalité

Simultanément était créé l'EPCI en charge du traitement des déchets : déchèteries, tri et incinération.

Il en résultait à court ou moyen terme le transfert de l'usine d'incinération à cet établissement ; le mode de financement ne permettait pas d'identifier correctement les charges financières liées et de réaliser ce transfert dans de bonnes conditions.

En effet, il convenait d'assurer alors le transfert des charges de modernisation de l'usine à l'EPCI. Le financement par la voie de l'emprunt le permettait, restait à garantir la parfaite transparence des emprunts transférés.

Le financement par l'impôt est alors apparu totalement inadapté à la situation.

2 – En outre, des préoccupations émergentes

2.a - Evoluer vers la responsabilisation des usagers

Pour responsabiliser les usagers, la facturation à la quantité de déchets semblait devoir s'imposer dans son principe. Il fallait, comme pour l'eau, le gaz ou l'électricité, adopter un système de « compteur » des déchets produits.

Or, la ville de Besançon avait mis en place la conteneurisation généralisée ainsi que la collecte entièrement mécanisée. De plus, et pour assurer la fiabilité de ce dispositif, la collectivité avait choisi dès l'origine de conserver la maîtrise du parc de conteneurs : elle en était propriétaire et les mettait à la disposition des usagers auxquels elle facturait cette mise à disposition.

Disposant de la connaissance et de la maîtrise d'un parc généralisé de conteneurs, c'est tout naturellement que la facturation au volume fut retenue et la responsabilisation de l'usager assurée par une facturation au volume du bac.

2.b - Assurer la transparence

Par ailleurs, le principe des vases communicants entre le budget principal et le budget annexe « déchets » suscitait alors un certain nombre de tensions tant au sein de la Ville qu'avec les associations de consommateurs.

Il fallait donc gagner en transparence et en rigueur.

---

[14] TFNB : taxe sur le foncier non-bâti, TFB : taxe sur le foncier bâti

3 - Vers un budget annexe et une facturation au volume du bac

Ainsi, l'individualisation d'un budget annexe est rapidement apparue comme la solution pour assurer plus de transparence vis-à-vis des usagers ainsi que vis-à-vis de l'EPCI de traitement qui en reprendrait la gestion à l'issue des travaux.

En 1999 furent décidés l'abandon du financement des déchets par l'impôt, au profit de la Redevance pour l'Enlèvement des Ordures Ménagères (R.E.OM.), dite « redevance générale » avec pour corollaire la mise en œuvre d'un budget annexe « déchets ».

La création d'un Service Public Industriel et Commercial (SPIC) d'élimination des déchets (SPED) a engendré un nouveau mode de relation avec l'usager.

Passant d'un service public administratif (SPA) à un service public industriel et commercial (SPIC), les relations avec les administrés-contribuables devaient forcément évoluer en des relations avec des usagers-clients.

4 - Des réticences, des inquiétudes et des appréhensions

Cependant, des hésitations s'exprimaient au sein de la Municipalité. Les opposants / réticents à la redevance avançaient deux types d'arguments :

- le premier était lié à la volonté de maintenir une forme de solidarité avec l'habitat social qui existait au travers de la taxe ; cet argument apparaissait pourtant en totale contradiction avec la notion de responsabilisation qui impose que, comme pour l'eau l'électricité, le gaz ou le fioul, chacun paie en fonction de sa consommation

- le second était lié à la secousse tarifaire que cette modification allait entraîner à deux ans des élections.

5 - Préserver l'habitat social

Nombre d'élus s'inquiétaient des éventuels surcoûts que les habitants occupants des logements sociaux allaient devoir assumer.

Il fallait donc préserver ces habitants. La réponse fut trouvée du fait que la collecte en habitat vertical nécessitait moins de temps d'intervention et s'avérait donc moins coûteuse au litre que la collecte des bacs deux roues en habitat pavillonnaire.

Là résidait la réponse à ceux qui souhaitaient conserver la taxe au motif de sa « péréquation sociale » tout en installant une logique de responsabilité.

➔ Le passage à la redevance au volume est décidé (unanimité) pour le 1er janvier 1999, soit deux ans avant les élections.

6 - Préparer l'évolution et prévenir la « secousse »

Une campagne de communication complète et intense.

Dès 1994, des dossiers d'information sont publiés dans le bulletin municipal (1994, 1996).

En 1998, démarre une campagne de communication globale « Besançon se construit un avenir propre » qui expose aux bisontins l'ensemble de la « problématique élimination des déchets » et des choix opérés par la collectivité :

- Mai et Décembre 1998 : des dossiers complets sont publiés dans les bulletins municipaux et sont repris dans la presse locale ;
- Novembre 1998, une lettre à tous les titulaires de contrats de location de bac annonce le changement du mode de financement et explique la redevance ;
- Mars 1999 : une lettre du maire à tous les habitants résume les motivations du choix de la redevance et les conséquences pour les usagers ;
- Avril 1999 : le bulletin interne du personnel municipal expose le plan d'ensemble pour améliorer la collecte et le traitement ;
- Avril 1999 : un fascicule de 12 pages accompagné d'une lettre signée du maire et de l'adjoint est distribuée à chaque foyer sous enveloppe « logotisée » ;
- Mai 1999 : une lettre d'explications - mode d'emploi accompagne la première facture de redevance ;
- Sans compter de nombreuses réunions publiques organisées dans les quartiers à l'attention des habitants et des conseils de quartier, ainsi qu'auprès des organismes logeurs et gestionnaires immobiliers.

7 - Les premières réactions de la population

Néanmoins, cette campagne n'a pas permis d'éviter l'onde de choc liée à l'émission de la première facturation (10 000 factures) en mai 1999.

La première facture de redevance a suscité des réactions assez vives de la population, notamment pour l'habitat individuel pour lequel la REOM a progressé dans des proportions parfois importantes, jusqu'à 50 voire 100%.

Quotidiennement, et pendant plusieurs mois, plusieurs caisses de courrier, d'innombrables appels téléphoniques et nombre de visites auprès de l'accueil (« queue » de plusieurs dizaines de mètres) traduisaient le niveau de mécontentement, d'insatisfaction et d'incompréhension des usagers.

Largement relayée par la presse locale, cette situation a rapidement créé un climat délétère de tension confinant à l'épreuve de force qu'il fallait désamorcer.

8 - Les premiers ajustements

L'analyse du contenu, tant des réclamations reçues par courrier que des échanges téléphoniques, a permis de dégager une synthèse des causes de ce mécontentement et des attentes de la population.

Mesures correctives immédiates :

Adapter la gamme des bacs proposés :

- dès janvier 2000, introduction d'un petit bac (60 L) adapté aux foyers de 1 ou 2 personnes ;
- demande immédiate : 426 bacs placés au 1er juillet 2000, 444 au 1er décembre, environ 500 actuellement.

NB : attention toutefois à l'interférence avec le développement de la collecte sélective qui « perturbe » ces chiffres.

Adapter la fréquence de collecte :

- accélération de la disparition de la fréquence tri hebdomadaire C3 dont le coût et donc les tarifs étaient les plus élevés ;
- généralisation de la fréquence C2 (réalisée fin 2003) au fur et à mesure de l'extension de la collecte sélective.

Modifier le mode de calcul de la Redevance :

- introduction d'une part fixe avec ajustement de la « part collecte » et de la « part proportionnelle traitement » ;
- réalisé pour le tarif 2001.

Régler le problème de répercussion aux locataires de la part « mise à disposition des conteneurs » (prendre en compte les dispositions réglementaires) :

- mise en évidence du coût de la mise à disposition des conteneurs, non répercutable aux locataires ;
- réalisé pour le tarif 2001.

Répondre aux demandes de dégrèvement ou d'exonération de redevance :

- développer et augmenter l'effort de communication et de pédagogie auprès des usagers afin d'en expliquer l'impossibilité ;
- Œuvrer par ailleurs pour instituer un fond d'aide sociale.

Proposer une solution pour l'habitat individuel :

- dès juin 1999, mise en œuvre des contrats de regroupement qui permet au logement individuel de bénéficier du régime favorable aux bacs de plus grande capacité : possibilité pour plusieurs propriétaires d'utiliser en commun les mêmes bacs dans le cadre d'un seul contrat : un seul interlocuteur connu du service, répartition de la REOM à la discrétion des « regroupés » ;
- demande immédiate : une centaine en juillet 1999, 330 au 1er janvier 2000, actuellement nombre stabilisé à 3% des 10 000 contrats.

Une communication d'accompagnement est mise en place :

- Octobre 1999 : Bulletin municipal ;
- Facture de septembre : lettre d'accompagnement explicative.

Autres réclamations auxquelles des réponses ou des explications ont du être apportées :

- Répartition de la REOM au sein d'une copropriété : à discrétion des gestionnaires ;
- Contestation des tarifs pour 1999 ;
- Evolution des provisions de charges demandées par les gestionnaires en habitat collectif ;
- Cas des conteneurs devant rester sous les gaines vide-ordures (GVO) en habitat collectif ;
- Demandes de retrait de bac (définitif ou temporaire) pour « échapper » à la REOM : application du Règlement Sanitaire Départemental ;
- Cas des usagers éloignés des voies de circulation des véhicules de collecte et auparavant exonérés de TEOM : pas d'exonération possible pour la redevance ;
- Cas d'habitants des communes limitrophes collectés par le service de Besançon : règlement au cas par cas en collaboration avec les communes concernées.

9 - Construction initiale du tarif

9.a - Individualisation des charges du service

Charges de structure (à partir de l'exercice 2000)
Direction, structures « sédentaires »,
Locaux, fluides et énergie,
Communication,
Gestion du parc de conteneurs (amortissement, maintenance, mouvements).

Charges de collecte
Régie (structures « opérationnelles ») : personnels, matériels (amortissement), consommables y compris pour le transport et le transfert,
Prestataires : coût de la prestation, personnel de contrôle,

Charges de traitement
Contribution au syndicat de traitement (incinération, tri, déchèteries, compostage individuel).

9.b - Répartition des charges

Une des conditions de réussite de la facturation au volume reposait sur la capacité à proposer une gamme de bacs assez large. Ainsi, le service proposa initialement des bacs de sept tailles :

- quatre à deux roues (140, 180, 240 et 340 litres),
- et trois à quatre roues (de 500, 750 et 1100 litres),

auxquels fut ajouté en 2000 le bac de 60 L.

Charges de structure (à partir de l'exercice 2000)
L'assiette retenue ne comprend QUE les « bacs gris » à déchets incinérables.
La répartition est homogène quelque soit la taille du bac (mutualisation).

Charges de collecte
L'assiette retenue ne comprend QUE les « bacs gris » à déchets incinérables.
Une pondération relativement précise a été déterminée sur la base des temps mesurés de basculement des bacs :

	basculement simultané de :	Durée totale :	Durée par bac :	Coefficient pondérateur
Deux roues :	2 bacs	1 minute	0,5 minute	1
Quatre roues :	1 bacs	1 minute	1 minute	2
Quatre roues :	2 bacs	1,5 minute	1,5 minute	3

Cette pondération adoptée traduit un coût au bac de la collecte progressif allant de 1 à 3.

Cependant, l'effet de cette pondération s'amenuise si on la rapproche des volumes des conteneurs.

Ainsi, si un bac de 1100 litres prend trois fois plus de temps à manipuler qu'un bac de 140 litres, le fait qu'il contienne près de huit fois plus de déchets ramenait le coût au litre dans un rapport de 2,6 à 1 en faveur des grands bacs :

Volume unitaire (L)	coefficient de volume	Coefficient coût de collecte		Rapport coût / volume	Coefficient coût au litre
140	1	1	➔	1	2,6
1100	7,9	3	➔	0,38	1

Cette pondération adoptée traduit un coût au litre de la collecte dégressif allant de 2,6 à 1 (et, depuis l'introduction du bac de 60 L en 2000 : de 6,1 à 1).

Remarque : Alignement sur cette clé :
- des « haut le pied » de collecte (circuit, transport et transferts),
- de la collecte en apport volontaire,
- du « service complet ».

Charges de traitement
L'assiette retenue ne comprend QUE les « bacs gris » à déchets incinérables.
Ces charges étant strictement proportionnelles à la quantité de déchets traitée, la pondération retenue est strictement celle du volume des conteneurs (140 L à 1100 L soit de 1 à 7,9 ; puis depuis l'introduction du bac de 60 L en 2000, 60 L à 1100 L soit de 1 à 18,3).

10 – Les suites et les enseignements tirés

Malgré tout, il n'y a pas eu de bouleversements aux élections de 2001 et les craintes évoquées quelques mois auparavant n'ont pas été confirmées pace que le système était au fond bien expliqué, et peu à peu compris de tous.

Toutefois, pour que cette acceptation intervienne, il convient de faire preuve de pédagogie, de patience et de persévérance ainsi que d'éviter certains écueils.

Ainsi, avant le « lancement », il faut bien se préparer :
- préparer les élus et les responsables
- préparer les personnels au contact du public
- préparer l'accueil du public : accueil physique, accueil téléphonique, accueil du courrier
- préparer, sous les plus divers angles de vue, les arguments et les motivations du choix, les explications du nouveau dispositif, ses qualités et ses avantages
- préparer également les réponses aux remarques sur les défauts et les limites du dispositif
- préparer les « contre-arguments » aux « allégations » les plus « fallacieuses ».

Après le lancement :
- il faut « s'accrocher », ne pas se laisser déstabiliser ou fléchir, rester convaincu que c'est le bon choix
- être vigilant : faire très régulièrement le point avec les agents en relation avec le public pour recueillir le retour du terrain : les informations, les questions, les observations, les remarques et les opinions formulées par les usagers
- enrichir les arguments de tous par l'expérience, le vécu de chacun
- ne pas hésiter à adapter le dispositif (regroupements…) sans que ces adaptations puissent conduire à le remettre en cause (respecter le principe d'équité).

et on atteint alors le seuil de temps au-delà duquel les avantages se font sentir et prennent le dessus, les usagers assimilent le dispositif, le comprennent. Les difficultés disparaissent, la Taxe étant peu à peu « oubliée ».

A Besançon, 4 ans après la mise en oeuvre de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (1er janvier 1999), il n'y avait plus de critiques à l'égard du dispositif.

La R.E.O.M. au volume semble entrée dans les mœurs. Il n'y a plus de remise en cause de son principe. Il semble même qu'il soit désormais admis comme parfaitement normal, et que la population se soit appropriée la redevance.

Tous les 4 mois, dans les semaines qui suivent chaque émission de facturation, les 10 000 factures ne génèrent qu'une centaine de lettres seulement et les rares courriers qui sollicitent des explications n'ont rien à voir, ni par leur nombre, ni par leur contenu, avec le raz de marée de 1999.

Cependant, on observe toujours ça et là une méconnaissance du principe de la redevance et du budget annexe :

- d'une part les usagers-clients n'ont pas présent à l'esprit que la REOM qu'ils acquittent paie la totalité du service et seulement ce service,
- et, d'autre part, ils ne perçoivent pas que tout ce qu'ils suggèrent comme suppléments de service aura forcément une répercussion sur leur facture.

Quant on leur rappelle ces faits, leurs suggestions sont beaucoup moins enthousiastes, car le prix de l'élimination des déchets (OM) continue d'être perçu comme (trop) élevé.

11 - Aujourd'hui, la relation à l'usager-client

Ainsi, les courriers et propos remettant en cause le principe de la redevance se sont peu à peu éteints courant 2002 et ont quasiment disparu depuis 2003. L'individualisation des dépenses avec le budget annexe (SPIC), comme la facturation au volume, sont parfaitement comprises et admises, même si le montant des factures reste souvent critiqué.

L'usager a parfaitement compris que le montant de sa redevance dépendait de la quantité de déchets produits et de son geste de tri. L'usager a parfaitement compris que mieux il triait et moins il produisait de déchets, plus sa facture s'allégeait.

A contrario, tout nouveau développement peut être freiné par celles et ceux qui mettent en avant les effets sur le coût du service des évolutions envisagées.

Aujourd'hui, la relation avec l'usager est d'une grande simplicité et d'une parfaite limpidité.

Le niveau et la régularité du service se sont élevés, la relation commerciale avec les usagers est de qualité et l'accompagnement des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre se développe.

Confronté à l'adversité, aux réclamations, à de (très) nombreuses et diverses remarques et situations particulières, le service a acquis une connaissance, une expérience et un savoir-faire conséquents et indéniables.

La relation avec l'usager-client est aujourd'hui formalisée au travers :

- d'un contrat d'abonnement (contrat d'adhésion) au Service Public d'Elimination des Déchets (S.P.E.D.) ;
- d'un Règlement du Service Public d'Elimination des Déchets, qui en constitue les conditions générales, engagements réciproques du S.P.E.D. et des usagers-clients.

12 - Incitation : le principe pollueur-payeur

Il faut analyser dans le détail le mode de facturation pour bien comprendre en quoi le dispositif est réellement incitatif au tri et se révèle aujourd'hui être également un excellent outil pour réduire la production de déchets.

En effet, l'instauration de la redevance a été assortie du choix de la non facturation des « bacs jaunes » (à déchets recyclables).

Ainsi, la Redevance n'est assise sur le volume que des seuls « bacs gris » contenant les OM résiduelles (incinérables). Le coût des « bacs jaunes » est mutualisé sur l'ensemble des bacs gris. Ainsi, l'usager est incité à déposer les déchets recyclables dans le bac jaune.

Ce dispositif contient évidemment un piège dans la mesure où il peut conduire un certain nombre d'usagers peu scrupuleux à se débarrasser de leurs déchets dans la poubelle jaune.

C'est là qu'interviennent les 10 conseillers du tri pour le contrôle de la qualité des déchets déposés dans le bac jaune. En cas de mauvais geste de tri, le bac jaune (non facturé) peut être remplacé par un bac gris (facturé).

En outre, les ripeurs ainsi que les conseillers du tri veillent à ce que les capacités de précollecte (nombre et volume des bacs) soient adaptées à la quantité de déchets produite et corrigent la dotation si nécessaire.

Le système comporte donc un certain nombre de garde-fous efficaces.

13 - Les limites de la redevance incitative

On doit pourtant relever deux limites à ce système.

Si, d'un coup de baguette magique, tous les habitants se mettaient à trier parfaitement, le montant de la facture resterait inchangé pour chacun d'eux alors que le volume de déchets incinérables aurait considérablement diminué : en effet, la dépense globale resterait la même pour la collectivité. La facture individuelle ne varierait donc pas, et ceci en raison du transfert du coût supplémentaire de gestion des déchets recyclables sur les bacs « incinérables ».

La seconde limite est liée au fait que la prévention des déchets dépend pour beaucoup d'agents extérieurs, notamment les producteurs et les distributeurs…

14 - Ce qui limite le caractère incitatif

Les vraies limites

- Des frais fixes trop élevés ;
- Une gamme de bacs insuffisante ;
- Une part « traitement » relativement faible pour les bacs de petite capacité ;
- Les limites du dispositif de « compteur à déchets » : précision, justesse, fidélité, fiabilité du comptage au regard de la production réelle de déchets ;
- L'habitat collectif du fait de la mutualisation des coûts.

Les fausses limites
- le détournement des déchets dans la nature ;
- la solidarité (cf. plus haut).

15 - De Besançon à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon

Ce système a été historiquement mis en place à Besançon. Le transfert de la compétence à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon (CAGB) n'a pas permis pour l'instant de l'étendre au-delà. En effet, les débats de la CAGB liés au transfert ont été accaparés par la réflexion sur l'opportunité du transfert et sur l'abandon de la taxe pour un certain nombre de communes.

C'est donc pour l'instant une REOM binôme qui est appliquée sur le territoire des communes autres que Besançon, avec une part fixe par ménage correspondant à la collecte et une part variable par habitant liée au traitement. Néanmoins, la CAGB a adopté la REOM au volume pour les non ménages sur l'ensemble de son territoire.

La coexistence de ces deux systèmes alimente déjà de nouveaux débats au sein de la CAGB mais on ne peut préjuger à cette heure des évolutions à venir. Entre ceux qui regrettent la taxe et ceux qui prônent la pesée embarquée, il faut trouver le chemin.

16 - Conclusion

La redevance incitative au volume se révèle un outil performant pour répondre aux enjeux concernant la gestion des déchets à savoir le tri et la prévention.

Ce mode de financement suscite des débats nouveaux et une prise de conscience des populations ainsi qu'une évolution vers la responsabilisation individuelle et collective, l'éco-citoyenneté. De ce point de vue, il anoblit la tâche des élus et des services en charge de ce secteur.

Si des précautions doivent être prises et des écueils évités pour en assurer la réussite, la logique du système s'impose naturellement à toutes et à tous.

Même si l'incitation financière ne montre pas dans la pratique une performance peut-être aussi élevée que celle de la pesée embarquée, elle constitue dans l'esprit une excellente stimulation des populations qui comprennent tous les jours un peu plus l'intérêt de bien trier et de réduire la quantité de déchets.